Desarmamento nuclear

Sergio Duarte*

A world free of nuclear weapons would be a global public good of the highest order.

(Ban Ki-moon, secretário-geral das Nações Unidas, 24 out. 2008).

As Nações Unidas e os esforços de desarmamento

Em 2015 os estados membros das Nações Unidas comemoraram o septuagésimo aniversário da primeira sessão da Assembleia Geral, realizada em 10 de janeiro de 1946, da qual participaram os representantes dos 51 países fundadores da Organização, inclusive o Brasil. Em 24 de janeiro daquele ano, a Assembleia Geral adotou sua primeira resolução, que decidiu estabelecer uma Comissão "para tratar dos problemas suscitados pela descoberta da energia nuclear e assuntos correlatos" a ser composta pelos representantes dos países com assento no Conselho de Segurança. A Comissão deveria

> trabalhar com a máxima urgência e examinar todas as fases do problema, fazendo periodicamente as recomendações que considerasse necessárias e especialmente formular propostas específicas sobre o controle da energia atômica na proporção necessária para assegurar seu uso exclusivamente para fins pacíficos.

E sobre "a eliminação das armas atômicas e todas as demais armas adaptáveis à destruição em massa nos arsenais nacionais".

* Diplomata de carreira, ex-alto representante das Nações Unidas para Assuntos de Desarmamento.

Setenta anos depois, o presidente da LXX Sessão da Assembleia Geral, Mogens Likketoft, inaugurou o debate de alto nível sobre manutenção da paz e segurança realizado em 1º de outubro de 2015 afirmando:

> os investimentos em armamento e engenhos bélicos continuam imensamente superiores aos investimentos em prevenção de conflitos. Possuímos tratados que proíbem armas biológicas, acordos sobre não proliferação, eliminação de armas nucleares e o Tratado sobre comércio de armas. Porém, simplesmente existe uma quantidade excessiva de armas em nosso mundo. Precisamos trabalhar mais para reconstruir a confiança e começar a caminhar adiante.

Preocupação semelhante fora expressa com mais veemência no discurso pronunciado dias antes pelo Papa Francisco, no debate geral da mesma Sessão da Assembleia, em 25 de setembro de 2015:

> O Preâmbulo e o primeiro artigo da Carta das Nações Unidas estabeleceram os alicerces do arcabouço jurídico internacional: paz, solução pacífica de controvérsias e desenvolvimento de relações de amizade entre as nações. Em forte oposição a esses propósitos, e na prática constituindo sua negação, está a constante tendência à proliferação de armamentos, especialmente os de destruição em massa, como as armas nucleares. (...) Existe uma necessidade urgente de trabalhar em prol de um mundo livre de armas nucleares, com a implementação integral do Tratado de Não Proliferação, na letra e no espírito, com o objetivo de uma proibição completa dessas armas.

É interessante verificar que a Carta das Nações Unidas, adotada em 26 de junho de 1945, em São Francisco, não contém menção ao armamento nuclear, pois a primeira detonação experimental de um engenho explosivo atômico ocorreu em 16 de julho do mesmo ano, menos de três semanas depois da adoção da Carta[1]. Foi esse o início da proliferação de armas nucleares, que prosseguiu ininterruptamente durante as décadas seguintes e continua nos dias de hoje.

O artigo 11 da Carta estipula que a Assembleia Geral "poderá considerar os princípios gerais de cooperação na manutenção da paz e

---

1 A explosão, que marcou o sucesso do Projeto Manhattan, ocorreu num trecho do deserto do estado norte-americano do Novo México conhecido pelo sugestivo nome de "Jornada del Muerto".

da segurança internacionais, inclusive os princípios que disponham sobre o desarmamento e a regulamentação dos armamentos, e poderá fazer recomendações relativas a tais princípios aos membros ou ao Conselho de Segurança". Este último, segundo o artigo 26, "terá o encargo de formular, com a assistência da Comissão de Estado-Maior a que se refere o Artigo 47, os planos a serem submetidos aos membros das Nações Unidas para estabelecimento de um sistema de regulamentação dos armamentos". Tal formulação de planos jamais ocorreu.

A Comissão criada em 1946 por aquela primeira Resolução da Assembleia Geral, encarregada, *inter alia*, de "eliminar dos arsenais nacionais as armas atômicas e outras armas adaptáveis para a destruição em massa" não produziu resultados devido à rivalidade e desconfiança entre as duas superpotências da época. Nos primeiros anos, as propostas buscavam a eliminação imediata das armas de destruição em massa. Aos poucos, com as reticências dos possuidores em desfazer-se de seus arsenais, passou-se a examinar medidas parciais, ou intermediárias, por meio das quais se acreditava ser possível chegar à eliminação do armamento nuclear. Todas as medidas multilaterais acordadas até hoje visam evitar a proliferação e nenhuma impõe o desarmamento atômico propriamente dito. Por meio de acordos bilaterais as duas principais potências concordaram em reduzir seus estoques de armas nucleares e afirmam haver destruído ou retirado do serviço ativo boa parte delas ao longo das últimas décadas. Esses acordos, porém, não preveem o objetivo de eliminação final do armamento nuclear.

Ainda hoje, prossegue nos órgãos das Nações Unidas o debate entre os que continuam a advogar a adoção do método "passo a passo" e os que preconizam medidas mais drásticas e imediatas. Os primeiros vêm propondo com insistência a negociação de uma proibição de produção de matéria físsil para fins militares, que consideram ser o próximo passo lógico. Muitos argumentam, porém, que, tal como proposta, essa medida seria inócua do ponto de vista do desarmamento porque não se aplicaria aos imensos estoques em poder dos atuais possuidores de armas nucleares, que continuariam livres para usá-los a fim de aumentar ou aperfeiçoar seus arsenais. Seria também redundante do ponto de vista da proliferação, pois a produção de matéria físsil já está proibida, mediante verificação, aos não possuidores dessas armas. Alguns dentre estes últimos sugerem a imediata proibição *erga omnes* do uso, fabricação e armazenamento de

armas nucleares, com destruição comprovada dos estoques existentes. Uma variante seria a proibição pura e simples do uso de tais armas. Naturalmente, os possuidores discordam.

Na sessão de 2015, a Assembleia Geral decidiu convocar um grupo de trabalho de composição aberta (OEWG, na sigla em inglês) encarregado de "tratar substantivamente de medidas jurídicas concretas e eficazes, dispositivos e normas legais que precisarão ser concluídos para atingir e manter um mundo livre de armas nucleares", além de fazer recomendações sobre outras medidas relativas aos riscos de uso acidental ou intencional de armas nucleares e à eliminação desses riscos, assim como para expandir a compreensão das consequências humanitárias decorrentes de qualquer detonação nuclear. O OEWG funcionará como órgão subsidiário da Assembleia Geral, com três períodos de reuniões em um total de 15 dias durante o ano de 2016.

Até o momento da redação deste artigo, os trabalhos do OEWG continuam a demonstrar a profunda divergência conceitual entre os países nuclearmente armados e seus aliados, de um lado, e os não possuidores, de outro, quanto à situação decorrente da posse e possibilidade de uso de armas nucleares, assim como no tocante ao papel desse armamento na manutenção da paz e segurança internacionais e à relação entre seu uso e o direito humanitário. A reunião final do OEWG se realizará em agosto e seu relatório será examinado na 71ª Sessão da Assembleia Geral, em fins de 2016. Embora esses debates sejam úteis para esclarecimento de posições e apresentação de propostas, é duvidoso que ainda desta feita possam ser alcançados progressos normativos no sentido da eliminação dos arsenais nucleares existentes. É curioso notar que a expressão "desarmamento nuclear" não consta do mandato do OEWG.

O ARMAMENTO NUCLEAR NO MUNDO

"O mundo tem armas demais e a paz tem recursos de menos" – disse em agosto de 2012 o secretário-geral das Nações Unidas[2]. O Instituto Internacional de Estocolmo para Pesquisas sobre a Paz (SIPRI) –, organização reconhecidamente competente na coleta e atualização de dados sobre o armamento em todo o mundo, estimou o total de despesas

2 "The world is over-armed and peace is under-funded". Editorial assinado pelo secretário--geral Ban Ki-moon e publicado em 2012 por dezenas de jornais em todo o mundo.

militares em 2014 em 1,7 trilhão de dólares anuais, que correspondem a 2,3% do PIB mundial. O montante considerado necessário para atingir as metas de desenvolvimento acordadas em 2001 tem sido estimado entre 3% e 4% do total despendido com armamentos a cada ano.

Além dos cinco proliferadores originais (Estados Unidos, Rússia, Reino Unido, França e China), que obtiveram capacidade nuclear bélica antes de 1968, outros quatro países são hoje possuidores de armamento atômico: Índia, Paquistão e República Democrática da Coreia, além de Israel, que oficialmente não confirma nem desmente sua posse. Na década de 1960 o então presidente John Kennedy vaticinou que, em poucos anos, quinze ou vinte países chegariam a produzir armas atômicas. A previsão não se realizou, mas vários estados têm hoje capacidade tecnológica e industrial para em pouco tempo desenvolver explosivos nucleares e meios de seu lançamento. Por motivos diversos, até o momento têm optado por não fazê-lo.

A Resolução 1504 do Conselho de Segurança das Nações Unidas adotada em 2004 afirmou, *inter alia*, que a proliferação de armas nucleares constitui uma grave ameaça à paz e segurança internacionais[3]. Dada a presença no Conselho, como membros permanentes dotados do direito de veto, dos cinco possuidores de armas nucleares reconhecidos pelo TNP, é extremamente improvável que aquele órgão jamais declare que a *existência* dessas armas constitui ameaça ainda mais significativa. Da proliferação física dos anos 60 o mundo passou à proliferação geográfica dos anos 80 e em seguida à proliferação tecnológica nos dias de hoje.

Estima-se que existam em todo o mundo cerca de 16 000 armas nucleares, além de seus vetores (mísseis, bombardeiros e submarinos). Sem dúvida trata-se de considerável redução em relação às cerca de 70 000 que se acreditava existirem no auge da Guerra Fria. O número exato atualmente em poder de cada um dos nove estados possuidores é um segredo militar ciosamente protegido. A tabela abaixo apresenta estimativas compiladas com auxílio de dados constantes de publicações do Boletim dos Cientistas Atômicos e do apêndice do Anuário do SIPRI. Outros dados foram obtidos por meio de consulta a estatísticas fornecidas pelos países pesquisados. Não é possível confirmar oficialmente a veracidade dessas informações,

---

3 Em 1992 uma Declaração do presidente do Conselho de Segurança já afirmava que a proliferação de armas nucleares constituía uma ameaça à paz e segurança internacionais.

pois a política de publicação de dados militares em alguns países é mais transparente do que em outros.

STATUS DAS FORÇAS NUCLEARES EM TODO O MUNDO EM 2015

País	Estratégicas operacionais[a]	Não estratégicas operacionais[b]	Em reserva[c]	Estoque militar[d]	TOTAL DO ARSENAL
Rússia	1780	0	2720	4500	7500
Estados Unidos	1900	180	2620	4700	7200
França	290	n.a.	10	300	300
China	0	?	260	260	260
Reino Unido	150	n.a	65	215	215
Israel	0	n.a	80	80	80
Paquistão	0	n.a.	120-130	120-130	120-130
Índia	0	n.a.	110-120	110-120	110-120
Coréia do Norte	0	n.a.	<10	<10	<10

a. ogivas intercontinentais, colocadas em posição de tiro;
b. armas de curto alcance e potência reduzida, para uso em campo de batalha;
c. armazenadas e prontas para uso;
d. estocadas, podendo voltar ao serviço ativo.

NOTAS: Cerca de 3000 ogivas, além das 4500 incluídas no "estoque militar" da Rússia estariam aguardando desmantelamento. Os Estados Unidos declararam possuir, além das 4700 ogivas no "estoque militar", outras 2500 que aguardam desmantelamento. Os dados relativos à China refletem falta de transparência em relação a outros possuidores. As armas do Paquistão se encontram armazenadas em depósitos centrais. Recentemente, esse país declarou a intenção de produzir armas não estratégicas, isto é, as de curto alcance e potência reduzida, também chamadas "de teatro". As armas indianas igualmente se encontram em depósitos centrais. Embora a produção de matéria físsil para fins bélicos haja cessado em alguns países, todos os possuidores de arsenais nucleares continuam a "modernizá-los" e demonstram intenção de conservá-los enquanto estimem conveniente.

O armamento nuclear ameaça igualmente combatentes e não combatentes[4]. Como diz o título do relatório da Comissão presidida por Hans Blix em 2006, essas são "Armas de Terror". As populações de cidades inteiras são reféns desses engenhos de destruição em massa que podem ser acionados a distância e são capazes de viajar em poucos minutos até seus alvos urbanos a bordo de centenas de vetores disparados de silos subterrâneos ou de submarinos e aviões que permanecem nos oceanos e nos ares durante 24 horas todos os dias, sob o pretexto de dissuadir potenciais agressores. A doutrina da "destruição mútua assegurada"[5], em voga durante os anos mais intensos da Guerra Fria, não deixava dúvida quanto a seus resultados. Quem quer que tenha tido ocasião de visitar os museus de Hiroshima e Nagasaki não pode deixar de refletir com apreensão sobre o destino da humanidade e da civilização tal como a conhecemos caso ocorra uma confrontação entre potências possuidoras de armamento atômico de capacidade destrutiva centenas de vezes superiores à das duas bombas despejadas sobre aquelas cidades.

Principais instrumentos multilaterais

Três categorias de armas são consideradas "de destruição em massa": as químicas, as bacteriológicas (biológicas) e as nucleares. Desde a adoção da primeira resolução da Assembleia Geral, que preconizava a eliminação de "todas as armas adaptáveis para destruição em massa", a comunidade internacional conseguiu banir o desenvolvimento, produção, armazenamento e uso de armas químicas e bacteriológicas. Pode-se dizer que, a rigor, a Convenção de Proibição de Armas Químicas, que entrou em vigor em 1997, é o único tratado multilateral de "desarmamento" propriamente dito, pois obrigou também os estados partes a destruir seus estoques, sob verificação internacional. A Convenção de Proibição de Armas Bacteriológicas (Biológicas) entrou em vigor em 1975. Não possui

4 Na Primeira Guerra Mundial morreram cerca de 8,5 milhões de combatentes e as perdas de vidas entre civis foram estimadas em 5 a 10 milhões de pessoas. Na Segunda Guerra Mundial o total de mortos foi de aproximadamente 55 milhões. Os dois únicos bombardeios nucleares da história até o momento, em Hiroshima e Nagasaki, mataram instantaneamente cerca de 100 mil e 70 mil pessoas, respectivamente, afetando outras 110 mil que vieram a morrer posteriormente ou que até hoje sofrem os efeitos do bombardeio. A imensa maioria era de civis.

5 *Mutual assured destruction*, em inglês, conceito resumido com muita propriedade na sigla MAD.

cláusulas de verificação, mas estruturas de apoio a sua implementação foram instituídas no âmbito das Nações Unidas.

O terceiro e mais mortífero tipo de armas de destruição em massa – as nucleares – tem sido objeto de certo número de acordos internacionais e de intenso debate em órgãos governamentais e entidades não governamentais interessadas no tema. Os tratados e acordos multilaterais existentes a respeito buscam preponderantemente evitar que novos países venham a obtê-las, além dos que já as possuem, e em pouco ou nada tratam de sua eliminação. Nenhum instrumento internacional de caráter juridicamente vinculante estabelece a obrigação concreta e irreversível de abolir as armas nucleares em prazos definidos e sob verificação independente. Até hoje nenhuma arma nuclear foi jamais desmantelada ou destruída por força de acordo multilateral.

Entre os principais instrumentos internacionais relativos às armas nucleares no campo multilateral estão o Tratado da Antártica (1961), o Tratado de Proibição Parcial de Ensaios Nucleares (1963), o Tratado do Espaço Exterior (1967), o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (1970), o Tratado do Fundo do Mar (1972) e o Tratado de Proibição Abrangente de Ensaios Nucleares (1996). O Brasil é parte de todos esses instrumentos. Além desses, existem acordos que estabeleceram zonas livres de armas nucleares em diversas partes do mundo como os Tratados de Tlatelolco (1969) para a América Latina e Caribe, de Rarotonga (1986) para o Pacífico Sul, de Bangkok (1995) para o Sudoeste asiático, de Pelindaba (2009) para a África e de Semipalatinsk (2009) para a Ásia Central. Ao todo, 113 países são membros dessas zonas, além da Mongólia, cujo status de zona livre de armas nucleares, declarado unilateralmente em 1992, foi reconhecido pelas Nações Unidas em 2000. Todos esses instrumentos são, na realidade, acordos de "não armamento" ou de não proliferação, pois proibiram armas nucleares em territórios ou espaços nos quais elas ainda não existiam. No plano bilateral, as duas principais potências negociaram durante a segunda metade do século XX e no início do XXI diversos acordos para redução de seus arsenais atômicos. Em 2009, entrou em vigor o mais recente desses acordos, denominado "Novo START", nos termos do qual os arsenais de ambas as potências vêm sendo reduzidos a limites previamente acordados, mediante verificação mútua.

Tratado da Antártica

O Tratado da Antártica foi o primeiro no campo do controle de armamentos a ser negociado durante a Guerra Fria com a participação das duas superpotências e é o principal instrumento de um conjunto de acordos conhecido como Sistema de Tratados da Antártica. Entre outras providências, estabelece que a área do continente antártico somente pode ser usada para fins pacíficos e proíbe ensaios com armas nucleares na região.

Tratado do Espaço Exterior

O Tratado do Espaço Exterior, principal texto de direito internacional no campo da utilização pacífica daquele espaço, estabelece que o espaço exterior, a Lua e os corpos celestes são patrimônio comum da humanidade. Proíbe a colocação de armas nucleares em órbita terrestre e a sua instalação na Lua e demais corpos celestes, bem como estacioná-las no espaço. Proíbe também ensaios de armas de qualquer espécie e outros usos militares nesses ambientes.

Tratado do Fundo do Mar

O Tratado de Proibição de Colocação de Armas Nucleares e Outras Armas de Destruição em Massa no Leito do Mar e em seu Subsolo, conhecido com o nome abreviado de Tratado do Fundo do Mar, proíbe as atividades mencionadas em seu título além do limite de 12 milhas da costa.

Tratados de Proibição de Ensaios Nucleares

Entre 1945 e 1996 foram realizadas mais de duas mil detonações experimentais de explosivos nucleares. Os dois tratados que proibiram esses ensaios, inicialmente na atmosfera e posteriormente no subsolo e outros ambientes, tiveram origens e tramitação diferentes. O primeiro, o *Tratado de Proibição Parcial de Ensaios Nucleares*, conhecido pela sigla em inglês PTBT, foi concluído em 1963 entre os Estados Unidos e a União Soviética e assinado pelas duas superpotências e pelo Reino Unido, considerados suas "Partes originais". O acordo foi facilitado pelo fato de que àquela altura os três países já haviam conseguido dominar a tecnologia de ensaios subterrâneos. Proibiu testes nucleares submarinos, no espaço

e na atmosfera e entrou em vigor no mesmo ano, quando aqueles três estados depositaram seus instrumentos de ratificação.

As negociações do segundo desses instrumentos, o *Tratado de Proibição Abrangente de Ensaios Nucleares*, conhecido pela sigla em inglês CTBT, ocorreram lentamente. Desde meados dos anos 1960 conversações técnicas informais no seio do antigo Comitê das Dezoito Nações sobre Desarmamento já vinham debatendo aspectos relativos à possibilidade de verificação eficaz de detonações subterrâneas. Nos anos 80 foi estabelecido um grupo de trabalho no ENDC (Comitê das Dezoito Nações sobre Desarmamento)[6] para iniciar a preparação de textos de artigos para o futuro tratado. Contudo, somente com a evolução da tecnologia de ensaios nucleares em laboratório[7], já na década de 1990, foi possível a mudança das posições das principais potências nucleares em direção à proibição de detonações experimentais em todos os ambientes. A negociação formal, com base nos trabalhos preparatórios anteriores, foi iniciada em 1993 no seio da Conferência do Desarmamento. O novo instrumento, finalizado em 1996, não obteve o consenso da totalidade dos membros da Conferência. A Índia, interessada em obter capacidade nuclear bélica, impediu o acordo para o envio do texto à Assembleia Geral das Nações Unidas. Em 1996, o governo australiano apresentou, nesse último foro, um projeto de resolução que o endossava e o submetia à assinatura dos estados[8]. No mesmo ano o Tratado foi assinado por 71 estados, inclusive cinco dentre os possuidores de capacidade nuclear bélica. Em 2014 o instrumento contava com 183 estados partes, entre signatários e ratificantes. O Tratado criou um organismo internacional encarregado de estabelecer e operar um sistema de monitoramento sismológico, hidroacústico, de infrassons e de radionuclídeos a fim de detectar explosões subterrâneas e distingui-las de

6 Órgão sucessor do Comitê dos Dez Países (TNDC), que fora constituído em 1962 sob os auspícios do secretário-geral da ONU.

7 Os países mais avançados desenvolveram a tecnologia de ensaios “subcríticos” em laboratório, nos quais não se forma massa crítica e não ocorre a reação físsil em cadeia, como em uma detonação nuclear.

8 Essa manobra processual visou obviar a necessidade de consenso na Conferência do Desarmamento. Em 1966 os dois copresidentes do Comitê das Dezoito Nações sobre Desarmamento (ENDC) enviaram à AGNU, sob sua responsabilidade, o texto do projeto de Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares, que tampouco obtivera consenso no ENDC.

movimentos sísmicos naturais, a cargo de uma organização internacional sediada em Viena.

O CTBT, contudo, ainda não entrou em vigor devido à complexa fórmula constante de seu artigo 14, que exige para isso a assinatura e ratificação de 44 estados especificados nominalmente no texto. Até fevereiro de 2016, oito entre esses ainda não haviam iniciado ou completado esse processo: Estados Unidos, China, Coreia do Norte (RPDC), Egito, Irã, Índia, Israel e Paquistão. Os cinco primeiros já o assinaram e os três últimos até o momento não demonstraram maior interesse em fazê-lo. Acredita-se que a China aguardaria a ratificação norte-americana para tomar idêntica atitude. No momento da preparação destas notas está em curso um processo de negociação que visa a obter a ratificação simultânea do CTBT por parte de Israel e Egito. Com exceção da Coreia do Norte, nenhum daqueles oito países realizou detonações experimentais desde 1996. Os Estados Unidos, a Rússia, a China, o Reino Unido e a França declararam unilateralmente moratórias em seus programas de ensaios subterrâneos. A Índia realizou dois ensaios em 1998 (além do que havia levado a cabo em 1974 sob a designação de "explosão nuclear pacífica"). O Paquistão fez dois testes em 1998 e a RPDC anunciou haver levado a cabo com êxito ensaios em 2006, 2009, 2013, 2016 e 2015 (este último alegadamente com uma bomba de hidrogênio).

Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares

Desde o início da década de 1950, os Estados Unidos e a então União Soviética vinham se preocupando com a possibilidade de acesso ao exclusivo clube dos detentores de arsenais nucleares. As duas superpotências começaram a articular-se para buscar fórmulas que impedissem a aquisição de armas nucleares por parte de novos países. Entre outras iniciativas, apresentaram projetos individuais de um tratado de não proliferação de armas nucleares ao Comitê das Dezoito Nações sobre Desarmamento (ENDC), sediado em Genebra. Em seguida, em 1965, introduziram um projeto conjunto negociado entre ambas[9]. A insistência de Washington e Moscou na rápida aprovação desse projeto, com o apoio

9 Anteriormente à apresentação do projeto conjunto, as duas superpotências haviam já trazido ao Comitê das Dezoito Nações projetos individuais, de conteúdo semelhante, embora com certas diferenças importantes.

de seus aliados dos dois pactos defensivos, demonstrava claramente o interesse de ambos em restringir ao máximo o círculo dos possuidores de armamento nuclear. Em 1952, o Reino Unido havia realizado na Austrália sua primeira explosão nuclear experimental, seguido pela França, cujo ensaio fora feito em uma região parcamente habitada no sul da Argélia em 1960. Em 1964, a China explodira seu primeiro artefato nuclear. O projeto soviético-americano estipulava a data limite de 1º de janeiro de 1968 para que um estado pudesse ser formalmente reconhecido como possuidor de armamento nuclear. Dessa forma, os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas se tornaram beneficiários desse reconhecimento.

Durante o ano de 1966 e início de 1967, o projeto conjunto americano-soviético foi discutido no Comitê das Dezoito Nações. Atendendo a algumas das preocupações trazidas pelos membros do Grupo dos Oito[10], os dois proponentes apresentaram novas versões do projeto, que mesmo assim não satisfizeram integralmente aquelas preocupações. Finalmente, em março de 1967, os dois copresidentes do órgão – os representantes dos Estados Unidos e da União Soviética – decidiram remetê-lo à XXV Assembleia Geral da ONU, sem o consenso do Comitê. Depois de debatido na Assembleia, onde ainda sofreu algumas alterações, o projeto de tratado foi endossado por meio de uma resolução que o recomendou à assinatura dos estados por 95 votos positivos, 4 contrários e 21 abstenções, inclusive a do Brasil. Ao receber 40 ratificações, o instrumento entrou em vigor em 1970, transformando-se no Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares, conhecido pela sigla TNP.

O texto do TNP é bastante simples e direto. É constituído por um preâmbulo e 11 artigos. O preâmbulo contém expressões gerais de intenção, mencionando *inter alia* os perigos da proliferação nuclear, a necessidade de apoio ao sistema de salvaguardas da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), os benefícios da exploração pacífica da energia atômica e o propósito de conseguir em breve prazo a cessação da corrida armamentista nuclear e de dar passos eficazes no sentido do desarmamento nuclear. O artigo I proíbe os países definidos como "estados nucleares" (aqueles que houvessem realizado detonações de explosivos nucleares até a data limite

10 Birmânia (atual Mianmar), Brasil, Egito, Etiópia, Índia, México, Nigéria, Suécia e República Árabe Unida.

de 1º de janeiro de 1968)[11] de proporcionar armas ou engenhos explosivos nucleares aos "estados não nucleares" (isto é, todos os demais) ou assisti-los de qualquer maneira para sua obtenção. O artigo II proíbe os estados não nucleares de fabricar ou receber de qualquer doador essas armas ou engenhos. O artigo III trata dos sistemas compulsórios de verificação do cumprimento das obrigações dos países não possuidores de armas nucleares, a cargo da Agência Internacional de Energia Atômica; o artigo IV reconhece o "direito inalienável" de todas as partes do Tratado ao desenvolvimento e uso da energia nuclear para fins pacíficos. O artigo V dispõe sobre a realização de serviços explosivos para finalidades civis, que constituía na época um dos temas de interesse dos países não nucleares. Pelo artigo VI, todos os estados partes do Tratado se obrigam a entabular, "de boa fé" e "em breve prazo", negociações tendentes à cessação da corrida armamentista nuclear e ao desarmamento nuclear, inclusive o desarmamento geral e completo. O artigo VII reconhece o direito das partes a concluir acordos regionais no campo do desarmamento nuclear. O artigo VIII trata de emendas ao Tratado e da realização de Conferências quinquenais para exame da implementação do instrumento, enquanto o artigo IX se ocupa das formalidades de ratificação e entrada em vigor. No parágrafo 3 surge a definição de "estado possuidor de arma nuclear" para os fins do tratado. O artigo X contém os dispositivos relativos à denúncia do Tratado e a uma Conferência a ser convocada 25 anos após a vigência a fim de decidir se o instrumento deveria permanecer indefinidamente em vigor ou ser prorrogado por períodos suplementares.

Muitos países não possuidores de armas nucleares, inclusive o Brasil, assumiram uma postura crítica por considerarem discriminatória a divisão entre possuidores e não possuidores, com prerrogativas e obrigações diferenciadas. Criticavam também a redação branda do artigo VI, que não impunha obrigação categórica de desarmamento nuclear aos possuidores. Alguns iam mais longe, ao considerar que o TNP estabelecia um verdadeiro sistema de *apartheid* nuclear não apenas no que se refere à fabricação e posse de armas atômicas, mas principalmente ao desenvolvimento da tecnologia nuclear para fins pacíficos.

---

11 O fato de serem eles os mesmos cinco países que dispõem de poder de veto no Conselho de Segurança das Nações Unidas levou o embaixador João Augusto de Araújo Castro a considerar a Carta da ONU e o TNP como instrumentos de congelamento do poder mundial.

Mesmo assim, ao longo do tempo a adesão ao TNP foi aumentando, malgrado suas deficiências, em grande parte porque a maioria dos países havia efetivamente renunciado a quaisquer ambições de vir a desenvolver armas nucleares, por não dispor dos recursos financeiros e tecnológicos necessários ou por não considerá-las essenciais para sua segurança, ou ainda por acreditar que era de seu interesse a consolidação de um regime universal de não proliferação. Pode-se afirmar que o regime existente representa importante contribuição para limitar o número de estados que dispõem de armas nucleares aos atuais nove e promover aumento da confiança em níveis regionais. Até hoje nenhum país não nuclear parte do TNP se dotou clandestinamente de armamento atômico.

O Brasil assinou o TNP em 1996, e o Congresso Nacional o ratificou em 1998, com a ressalva expressa no Decreto Legislativo nº 65, de 2 de julho de 1998, a saber: "A adesão do Brasil ao presente Tratado está vinculada ao entendimento de que, nos termos do artigo VI, serão tomadas medidas efetivas visando à cessação, em data próxima, da corrida armamentista nuclear, com a *completa eliminação* das armas atômicas".

Em maio de 1995, realizaram-se simultaneamente, em Nova York, a V Conferência quinquenal de exame da implementação do Tratado e a Conferência sobre a extensão de sua vigência. Estavam em jogo a solidez do regime de não proliferação e a própria sobrevivência do TNP. Os países nucleares e seus aliados favoreciam a prorrogação indefinida, enquanto um setor mais radical entre os não alinhados preferia prorrogar o tratado por mais 25 anos, de maneira a poder prosseguir pressionando no sentido de medidas concretas de desarmamento. O entendimento decisivo foi o consenso em torno de três decisões e uma resolução apresentada pelas três potências nucleares depositárias do Tratado, que tratava da realização de uma Conferência sobre a eliminação de armas de destruição em massa no Oriente Médio. A decisões versaram sobre a) o fortalecimento do processo de avaliação da implementação do Tratado; b) princípios e objetivos para a não proliferação e o desarmamento nuclear; e c) a extensão indefinida da vigência do Tratado. Assegurados esses elementos, o presidente da Conferência de Exame e Extensão declarou formalmente não existir objeção à prorrogação indefinida. Com essa decisão, o TNP está hoje em vigor por prazo indeterminado.

Nos trabalhos preparatórios e durante as conferências quinquenais posteriores, muitos estados não nucleares continuaram a mostrar-se insatisfeitos com o que consideravam ausência de medidas concretas de desarmamento e aparente falta de vontade política dos possuidores e seus aliados para adotar medidas concretas de desarmamento e implementar a decisão de 1995 sobre o Oriente Médio[12]. Por exemplo, a Conferência de Exame de 2000 adotou um conjunto de "13 passos" para o desarmamento nuclear, que nunca tiveram seguimento. A de 2005 terminou sem sequer a aprovação de um documento final. A de 2010, porém, foi considerada bem-sucedida devido à adoção de um Plano de Ação contendo 22 pontos e de uma decisão de realizar em 2012 a Conferência sobre o Oriente Médio acordada em 1995. A falta de progressos sobre esse Plano, especialmente devido à impossibilidade de preparação da Conferência sobre o Oriente Médio, resultou no malogro da mais recente Conferência de Exame em 2015, que tampouco conseguiu adotar um documento final substantivo. Ao longo da existência do TNP, aliás, cinco dentre as nove Conferências de Avaliação terminaram sem conseguir consenso sobre os temas de substância.

Zonas Livres de Armas Nucleares

Desde o advento da era nuclear, a comunidade internacional tem procurado limitar os espaços disponíveis para a colocação de armas atômicas. O Documento Final da I Sessão Especial da Assembleia Geral sobre Desarmamento definiu os princípios básicos para a criação de zonas livres de armas nucleares, posteriormente explicitados em uma Resolução da Assembleia Geral em 1975. Os Tratados de Tlatelolco, Rarotonga, Bangkok, Pelindaba e Semipalatinsk, mencionados acima, são os que até agora se encontram em vigor com esse objetivo. Todas as zonas existentes, exceto a última, se situam no Hemisfério Sul. Os Tratados que estabeleceram as zonas livres de armas nucleares contêm protocolos

12 Não têm sido poucas as expressões públicas de insatisfação, por parte de membros não nucleares do TNP, com a percebida falta de vontade política dos cinco possuidores para adotar medidas concretas de desarmamento. Um ex-Embaixador chegou a considerar o TNP uma "trapaça" (*swindle)* e um dos Chefes de Delegação afirmou oficialmente, na Conferência de Exame de 2005, que seu país "lamentava" (*regretted*) haver concordado com a extensão indefinida em 1995. Alguns comentaristas especulam que, após haver conseguido a extensão indefinida do TNP, os cinco Estados nucleares teriam se desinteressado em levar adiante as promessas contidas no artigo VI do instrumento.

assinados e ratificados pelos países possuidores de armas nucleares reconhecidos pelo TNP.

Além dos esforços, já mencionados, para o estabelecimento de uma zona livre de armas nucleares no Oriente Médio, há também propostas semelhantes para o Oceano Ártico e o noroeste da Ásia, ambas com poucas possibilidades de progresso no atual ambiente geopolítico.

Tratado de Tlatelolco: Mesmo antes da chamada "crise dos mísseis" em Cuba, em 1962, alguns países latino-americanos, inclusive o Brasil, demonstraram interesse em proibir o armamento nuclear na América Latina e Caribe. Uma Comissão Preparatória foi estabelecida em 1964, e o Tratado foi concluído e assinado em 1967. Brasil e Argentina cooperaram estreitamente em defesa de seus interesses, que visavam principalmente à preservação de opções em um momento em que o mundo se encontrava dividido entre as posturas antagônicas das duas superpotências da época. O Tratado estabelece a primazia dos objetivos pacíficos sobre os militares no uso de materiais e instalações nucleares (art. 1), a distinção entre engenhos explosivos para fins pacíficos e para fins bélicos (art. 5) e a permissão de realizar explosões com finalidades civis (art. 18), atendidos certos requisitos e condições. A fórmula para entrada em vigor do instrumento, o que formalmente somente ocorreu em 2002, também reflete interesses de alguns dos negociadores. Todos os 34 países da América Latina e Caribe são partes do instrumento. O Tratado contém dois protocolos que tratam, respectivamente, dos territórios sob jurisdição de países extracontinentais e da não introdução de armas nucleares na zona de aplicação do instrumento. Os estados partes do Tratado vêm reivindicando, sem sucesso até o momento, a revisão das reservas e interpretações suscitadas pelos países nucleares signatários do segundo Protocolo. O Tratado de Tlatelolco criou um organismo internacional, a OPANAL[13] para assegurar a observância das obrigações constantes do instrumento.

Tratado de Rarotonga: Entrou em vigor em 1986 e criou uma zona livre de armas ou engenhos explosivos nucleares na área terrestre e marítima definida como "zona desnuclearizada do Pacífico Sul". Seus signatários assumem, entre outras obrigações, as de não adquirir, fabricar ou exercer controle sobre tais armas ou engenhos, não lançar rejeitos

---

13 Organização para a Proibição de Armas Nucleares na América Latina e Caribe, cujo secretário-geral é atualmente o embaixador brasileiro Luiz Filipe de Macedo Soares.

radioativos na área de aplicação e não entregar matéria físsil, ainda que para finalidades pacíficas, a estados que não estejam sujeitos a salvaguardas do artigo III.1 do TNP ou a acordos de salvaguardas da AIEA. A área de aplicação do Tratado de Rarotonga abarca uma extensa região do Oceano Pacífico meridional que inclui Austrália, Ilhas Cook, Fiji, Kiribati, Nauru, Nova Zelândia, Niue, Papua Nova Guiné, Ilhas Salomão, Tonga, Tuvalu, Vanuatu e Samoa.

Tratado de Bangkok: Em vigor desde 1987, esse instrumento obriga seus signatários a não desenvolver, fabricar ou adquirir armas nucleares, transportá-las ou experimentá-las, além de não permitir que qualquer outro estado o faça em seu território. Comprometem-se ainda a não lançar ao mar ou na atmosfera materiais ou resíduos radioativos. O uso de materiais e instalações nucleares é permitido exclusivamente para fins pacíficos. É proibido às partes entregar matéria físsil a países não nucleares exceto sob as salvaguardas do artigo III.1 do TNP ou de acordos de salvaguardas com a AIEA. O Tratado estabeleceu uma comissão destinada a supervisionar sua implementação e assegurar o cumprimento das obrigações dele constantes. O sistema de verificação e controle, definido no artigo 10 do Tratado, compreende o sistema de salvaguardas da agência, relatórios e trocas de informações e outros procedimentos entre as partes. A área de aplicação abrange Brunei Darussalam, Camboja, Indonésia, Laos, Malásia, Myanmar, Filipinas, Singapura, Tailândia e Vietnam.

Tratado de Pelindaba: Esse Tratado, que entrou em vigor em 2009, proíbe aos signatários a pesquisa, fabricação, armazenamento, aquisição, teste, controle e estacionamento de armas nucleares e engenhos nucleares explosivos, além do abandono de rejeitos nucleares no território das partes. Recolhendo preocupações mais recentes, proíbe também ataques a instalações nucleares dentro da zona e exige padrões elevados de proteção física do material e instalações, que devem ser usadas exclusivamente para fins pacíficos. As partes devem aplicar salvaguardas abrangentes da AIEA a todas as atividades pacíficas. Um mecanismo estabelecido no Tratado assegura a verificação do cumprimento, inclusive mediante o estabelecimento de uma Comissão Africana de Energia Nuclear. A jurisdição do Tratado de Pelindaba abarca todo o continente africano e estados insulares, além das ilhas consideradas parte do território africano pela Organização de Unidade Africana (OUA).

Tratado de Semipalatinsk: O nome do instrumento evoca o campo soviético de provas nucleares, situado no Cazaquistão. Apesar das dificuldades de negociação devido a interesses de potências nucleares na região, o Tratado entrou em vigor em 2009 e compreende o Cazaquistão, o Quirguistão, o Turcomenistão, o Tajiquistão e o Uzbequistão. Suas partes se comprometem a não pesquisar, desenvolver, fabricar, armazenar, adquirir, possuir ou exercer controle sobre armas nucleares ou qualquer outro engenho nuclear explosivo e a não realizar ensaios com explosivos atômicos. Comprometem-se também a concluir e colocar em vigor acordos de salvaguardas abrangentes e um protocolo adicional com a AIEA e a manter padrões de proteção física sobre o material, instalações ou equipamento conforme a Convenção sobre a matéria (CPPNM). Uma cláusula estabelece cooperação para reabilitação de territórios contaminados por atividades nucleares anteriores. O sistema de verificação consiste em reuniões anuais de representantes dos estados partes.

Mongólia: A Mongólia declarou em 1992 a intenção de transformar seu território em uma zona livre de armas nucleares. A Resolução 55/33S Assembleia Geral, de 2000, tomou nota da adoção pelo Parlamento da Mongólia de legislação que define e regula o status do país como zona desnuclearizada.

Instrumentos de salvaguardas e o Protocolo Adicional

O arcabouço jurídico do sistema de salvaguardas da Agência Internacional de Energia Atômica se compõe de vários elementos. Com base no artigo III.A.5 de seu Estatuto, a Agência pode estabelecer e administrar salvaguardas destinadas a assegurar que materiais, serviços, equipamento, instalações e informações nucleares por ela proporcionadas, ou a seu pedido e sob sua supervisão, não sejam utilizados para quaisquer fins militares. O artigo III do Tratado de Não Proliferação obriga os países não possuidores de armas nucleares que dele sejam parte a submeter-se a procedimentos de salvaguardas conforme estabelecidas em acordo a ser negociado com a AIEA. Tais salvaguardas podem ser do tipo “abrangente” (*comprehensive safeguards*), voluntárias ou específicas.

Após a primeira Guerra do Golfo (1990-91), surgiram suspeitas da existência de atividades clandestinas voltadas para o desenvolvimento de armas de destruição em massa no Iraque, o que levou à negociação

de um Protocolo Adicional (AP) aos acordos de salvaguardas entre os estados partes do TNP e a Agência Internacional de Energia Atômica. O Protocolo, de adesão voluntária, possibilita inspeções mais completas e intrusivas do que as contempladas nos acordos de salvaguardas previstos no artigo III do TNP. A AIEA afirma não estar em condições de verificar a exatidão e completude do cumprimento das obrigações de não proliferação na ausência de um Protocolo Adicional. Alguns países, no entanto, têm resistido a aceitar restrições a seus programas nucleares pacíficos além das contidas nos acordos de salvaguardas celebrados nos termos do artigo III do TNP. Até março de 2016, 146 estados, além da EURATOM, haviam assinado um protocolo adicional com a AIEA, dos quais 127 já o haviam ratificado.

O Protocolo Adicional reflete o desequilíbrio entre as obrigações dos possuidores e não possuidores de armas nucleares constante do TNP. Os cinco estados reconhecidos no TNP como possuidores não são obrigados a aceitar as mesmas restrições exigidas aos não possuidores. Todos os cinco assinaram versões do AP cujos termos divergem significativamente dos modelos preparados pela Agência Internacional de Energia Nuclear para os estados não dotados de armamento nuclear. A Índia, que não é parte do TNP e possui armamento atômico assinou um Protocolo Adicional com a AIEA pelo qual somente certas instalações estão sujeitas a inspeções.

Nos órgãos multilaterais que tratam de desarmamento e não proliferação nuclear, os países possuidores de armas atômicas têm se esforçado para que o Protocolo Adicional seja reconhecido como o único padrão aceitável de verificação para o fornecimento de materiais e assistência técnica no campo nuclear. Após demoradas negociações, em 2011, o Grupo de Supridores Nucleares (NSG) aceitou a inclusão, entre as condições para transferência de materiais sensíveis, da necessidade de que o recipiendário seja parte de um acordo de salvaguardas abrangentes e de um protocolo adicional em vigor ou, enquanto isso não ocorra, esteja implementando acordos de salvaguardas adequados em cooperação com a AIEA, inclusive um arranjo regional de contabilidade e controle do material nuclear, tal como aprovado pela Junta de Governadores da AIEA. Essa decisão representou o reconhecimento, ainda que indefinidamente condicionado no tempo, do sistema de salvaguardas da Agência Brasileiro-

Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), em vigor desde 1991.

Organismos e outros mecanismos internacionais no campo do desarmamento

Em 1959 uma resolução da Assembleia Geral criou o Comitê das Dez Nações sobre Desarmamento (TNDC na sigla em inglês) encarregado de negociações sobre temas de desarmamento. Em 1962 o órgão foi reestruturado como Comitê das Dezoito Nações (ENDC) com a inclusão de mais oito estados, inclusive o Brasil. A Assembleia Geral aprovou novas expansões do ENDC e a I Sessão Especial da Assembleia Geral sobre Desarmamento instituiu a Conferência do Desarmamento (CD) como único fórum negociador multilateral em desarmamento, aumentando sua composição para 40 e posteriormente para os atuais 65 membros. Admitem-se também estados observadores, muitos dos quais pleiteiam nova ampliação que os inclua entre os membros efetivos da Conferência. Com uma presidência rotativa mensal entre seus membros, a CD adota suas próprias regras de procedimento e agenda e submete à Assembleia Geral relatórios anuais sobre seus trabalhos.

A Primeira Sessão Especial das Nações Unidas sobre Desarmamento (SSOD I), que durou quatro semanas em 1978, adotou por consenso o mais completo e equilibrado documento até hoje negociado sobre temas de desarmamento, não proliferação de armas de destruição em massa, armas convencionais e segurança internacional. Duas tentativas de avançar conceitualmente por meio de outras Sessões Especiais, em 1982 e 1988, malograram, terminando sem qualquer acordo. O Documento Final da I SSOD, obviamente, está desatualizado após quase quarenta anos de sua adoção. Existem propostas de realização de uma IV Sessão Especial, mas até o momento não houve consenso a respeito.

A SSOD I decidiu também que a Primeira Comissão da Assembleia Geral da ONU[14] deveria tratar dali em diante exclusivamente de temas de desarmamento. A Comissão do Desarmamento, órgão plenário subordinado à Assembleia Geral, recebeu o encargo de deliberar e preparar

14 A Primeira Comissão da Assembleia Geral se reúne anualmente por 4 semanas, a partir do início de outubro. As resoluções por ela adotadas são levadas à aprovação da Assembleia.

recomendações à Assembleia sobre temas específicos, a cada sessão anual[15]. A SSOD I estabeleceu uma Junta Consultiva do secretário-geral (*Advisory Board*) composta por 15 especialistas designados a título pessoal. A Junta exerce também o papel de Conselho de Administração do Instituto das Nações Unidas sobre Pesquisas em Desarmamento (UNIDIR), organismo autônomo criado em 1980 pela Assembleia Geral.

Na estrutura administrativa do Secretariado das Nações Unidas, o órgão principal é o Escritório para Assuntos de Desarmamento (*Office for Disarmament Affairs – ODA*), chefiado pelo alto representante para Assuntos de Desarmamento e cuja configuração atual foi objeto de uma resolução da Assembleia Geral, em 2007. Sua função é assessorar o secretário-geral nos assuntos ligados ao desarmamento e controle de armamentos. O Escritório é dividido em cinco seções, uma das quais, situada em Genebra, tem o encargo adicional de assegurar o Secretariado da Conferência do Desarmamento. Além disso, existem três Centros Regionais subordinados ao Escritório[16].

Segurança nuclear e terrorismo

O fenômeno do aumento de ações terroristas por parte dos chamados "atores não estatais", voltadas principalmente contra os países industrializados no Hemisfério Norte, mas também ocorridas no mundo em desenvolvimento, gerou reações, às vezes drásticas, de parte dos governos que se sentem mais ameaçados, principalmente após o atentado contra os edifícios gêmeos do *World Trade Center* em Nova York e acontecimentos posteriores em Madrid, Londres e Paris e em cidades africanas e asiáticas, que contribuíram para despertar preocupação na comunidade internacional como um todo.

A Resolução 1504 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, obrigatória para todos os estados membros por ter sido tomada ao abrigo do capítulo VII da Carta, determinou a adoção e implementação, em cada estado membro, de legislação destinada a proibir a qualquer ator não estatal

15 O período de sessões anuais da CDNU, inicialmente fixado em 4 semanas, foi reduzido para duas semanas, nos meses de abril-maio.

16 Os Centros Regionais estão localizados em Lima, para a América Latina e Caribe, em Lomé, para a África, e em Katmandu, para a Ásia. Suas atividades são financiadas com recursos extraorçamentários.

a fabricação, aquisição, posse, desenvolvimento, transporte, transferência ou uso de armas nucleares, químicas ou biológicas, especialmente para objetivos terroristas, além do estabelecimento de controles domésticos para impedir a proliferação dessas armas. Criou também uma Comissão encarregada de zelar pela execução dessas decisões.

Em discurso pronunciado em Praga em 2009, o presidente Barack Obama procurou dar novo rumo à conceituação dos temas de segurança internacional e à atuação dos países em relação ao assunto. Após definir o terrorismo como principal ameaça à paz e segurança internacionais, Obama afirmou o comprometimento dos Estados Unidos com a "busca da paz e segurança em um mundo livre de armas nucleares" estabelecendo com isso um nexo entre segurança internacional e ausência de armamento nuclear[17].

Em setembro do mesmo ano, o presidente norte-americano tomou a iniciativa de presidir uma reunião de cúpula do Conselho de Segurança das Nações Unidas na qual foi aprovada por unanimidade a resolução 1887 daquele órgão. A resolução afirma o compromisso de realizar "um mundo mais seguro para todos e criar as condições para um mundo livre de armas nucleares". Com essa afirmação, o objetivo almejado passou do desarmamento nuclear para a busca das "condições" necessárias para chegar-se a um mundo livre de armas nucleares. A resolução acolhe a tese de que a *proliferação* de armas nucleares é uma ameaça à paz e segurança internacionais, sem levar em conta a opinião de maioria dos membros da comunidade internacional de que a mera *existência* dessas armas é também uma grave ameaça.

Em abril de 2010, o governo norte-americano convocou uma reunião de 47 chefes de estado e governo à qual compareceram também o secretário-geral das Nações Unidas, o presidente do Conselho da União Europeia e o diretor-geral da Agência Internacional de Energia Atômica. A reunião adotou um comunicado de cunho político e um plano de ação que consubstanciam o comprometimento daquelas autoridades máximas de fortalecer os controles sobre material nuclear a fim de reduzir e potencialmente eliminar o risco de que tais insumos venham a cair em

17 Não escapou a observadores mais críticos da postura dos países nuclearmente armados que o presidente Obama teve o cuidado de não utilizar a expressão "desarmamento nuclear", preferindo a fórmula um tanto menos precisa de "um mundo livre de armas nucleares".

mãos de atores não estatais com finalidades terroristas. Essa primeira reunião definiu principalmente compromissos políticos e medidas específicas a serem adotadas pelos estados e foi seguida pelas de Seul (2012) e Haia (2014). A quarta e última conferência dessa série, realizada em Washington na primavera de 2016, reiterou aqueles compromissos e medidas voluntárias e criou um grupo de especialistas de alto nível para acompanhar o assunto.

Embora os resultados desse esforço tenham ficado aquém das expectativas, o tema da segurança nuclear continuará a ocupar posição de destaque na agenda internacional devido ao recrudescimento de operações terroristas contra civis e ao receio de que explosivos ou fontes de radiação nucleares venham a ser utilizados em futuros atentados. É importante que todos os estados cooperem ativamente para eliminar essa eventualidade, pois suas consequências negativas recairão sobre a comunidade internacional como um todo e não apenas sobre os alvos diretos dessas ações. Em decorrência da atenção conferida à segurança de materiais nucleares ao longo dos últimos anos, foi possível lograr a entrada em vigor da emenda à Convenção para a Proteção Física de Materiais Nucleares (CPPNM, na sigla em inglês) que torna obrigatória para os signatários a adoção de medidas domésticas de vigilância e proteção. A Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) terá papel preponderante no aperfeiçoamento e adoção de normas internacionais correlatas.

O papel da sociedade civil

As organizações da sociedade civil têm tido crescente participação e influência no debate e na condução multilateral de assuntos de desarmamento especialmente a partir da década de 1980. Dos esforços de governos e organizações não governamentais de cunho humanitário no campo das armas convencionais resultaram, por exemplo, a Convenção de Ottawa sobre proibição e eliminação de minas terrestres (1998), a Convenção que proibiu munições "em cacho" (2010) e o Tratado Sobre Comércio de Armas (2014). Esses instrumentos preveem parcerias entre organizações não governamentais e as Nações Unidas para sua implementação.

As atividades das ONGs em matéria de desarmamento nuclear foram particularmente intensas nos anos 80, quando recrudesceram as

hostilidades entre os dois blocos adversários e novas armas nucleares foram colocadas em posição de tiro em ambos os lados da confrontação bilateral. O acordo entre as duas superpotências sobre eliminação das forças nucleares de alcance intermediário (INF) em 1987 foi em parte resultado da mobilização de centenas de milhares de pessoas em manifestações nos Estados Unidos, na Europa Oriental e no Japão.

A atuação de organizações não governamentais no campo do desarmamento, não proliferação e controle de armamentos, assim como em questões de segurança internacional, tem se desenvolvido em sintonia com governos e delegações de numerosos estados em muitas áreas de ação, tanto no âmbito nacional quanto internacional. Entre essas áreas estão o esclarecimento e a conscientização da opinião pública, a realização sistemática de estudos e pesquisas sobre as principais questões e pontos de divergência entre as posições adotadas pelos Estados, a formação de grupos de apoio em nível nacional e transnacional, o desenvolvimento de propostas inovadoras sobre normas de comportamento dos estados, a advocacia e promoção de temas sobre os quais o consenso se afigura possível e a facilitação do diálogo por meio de canais informais. Anualmente, várias ONGs, sobretudo japonesas, recolhem centenas de milhares de assinaturas de apoio a petições em prol do desarmamento nuclear e as apresentam a altos funcionários por ocasião das principais reuniões dos órgãos multilaterais das Nações Unidas dedicados ao tema. Realizam também diversas atividades à margem desses eventos, dentro e fora do prédio da ONU.

Algumas das ONGs mais ativas se mostram convencidas de que o maior engajamento da sociedade civil, inclusive mediante o questionamento das regras básicas escritas e não escritas que regem o sistema multilateral de negociação, poderá facilitar e tornar mais eficaz o progresso nos órgãos específicos encarregados dessas negociações. Várias ONGs reivindicam modalidades de participação formal nos trabalhos dos órgãos governamentais, o que tem gerado incompreensão e desconfianças mútuas.

Mais recentemente, algumas dessas organizações têm procurado alertar a sociedade para as consequências catastróficas de qualquer uso de armas nucleares, noção recolhida no Documento Final adotado por consenso na Conferência de Avaliação do TNP em 2010. De então para

cá, realizaram-se três conferências promovidas por ONGs, com auxílio de alguns governos, cujas conclusões apontaram, entre outras consequências, a virtual impossibilidade de atender às emergências humanitárias decorrentes do uso de armas nucleares. Na Conferência de Avaliação do TNP em 2015, mais de 120 governos se associaram ao "compromisso humanitário" proposto pela delegação da Áustria (estigmatizar, proibir e eliminar armas nucleares). A ideia de negociação imediata de uma convenção nesse sentido vem sendo defendida com ardor por algumas ONGs. Outras têm privilegiado medidas de redução dos riscos de uso de tal armamento e estudos sobre possível verificação de compromissos de desarmamento nuclear.

À guisa de conclusão – Perspectivas

Apesar da insatisfação generalizada constantemente manifestada nos foros multilaterais pelos países que não possuem armamento nuclear, um observador isento poderia concluir que os esforços de regulamentação da corrida armamentista ao longo dos setenta anos de existência da arma atômica resultaram pelo menos na adoção de um *corpus* de princípios, tratados e acordos multilaterais e bilaterais de inegável importância que vêm sendo observados de modo razoavelmente satisfatório pela comunidade internacional. Isso não significa, evidentemente, que tais instrumentos não possam ser aperfeiçoados a fim de atender a preocupações legítimas. O direito internacional humanitário sobre uso de armamentos, igualmente, experimentou importante evolução positiva desde a Declaração de São Petersburgo, em 1868, que proibiu o emprego de certas armas em operações de guerra.

Os poucos episódios de dúvidas ou acusações de não cumprimento dos compromissos de não proliferação nuclear constantes daqueles textos legais têm sido resolvidos na maior parte das vezes por uma combinação de pressões políticas e econômicas, como foram os casos da Líbia e mais recentemente do Irã. O acordo entre os P 5+1 e o governo de Teerã em 2015 representou importante êxito diplomático no campo da não proliferação, mas não eliminou completamente as desconfianças entre as duas partes. O comportamento não ortodoxo da Coreia do Norte, sustentado pelos interesses chineses, com repercussões nas relações de poder entre Pequim e Washington, continua a suscitar graves preocupações que poderão levar

a uma escalada das tensões entre os países do Nordeste da Ásia. Alguns políticos na Coreia do Sul, por exemplo, começam a sugerir que o país se desvincule de seus compromissos de não proliferação e examine a possibilidade de dotar-se de capacidade nuclear bélica. Vozes semelhantes nesse sentido costumam erguer-se periodicamente no Japão.

No Oriente Médio e no Golfo Pérsico situam-se focos preocupantes de instabilidade, com a deterioração das relações entre o Irã e a Arábia Saudita e a permanente hostilidade entre Israel e os países árabes. Os processos negociadores envolvendo essas regiões, tanto no âmbito das Nações Unidas quanto em instâncias mais restritas, não têm conseguido progressos significativos. A deterioração progressiva do relacionamento entre os Estados Unidos e a Rússia, agravada recentemente pelos acontecimentos na Ucrânia e na Síria, constitui também motivo de preocupação.

Embora em foros multilaterais como a I Comissão da Assembleia Geral, a Conferência do Desarmamento e as Conferências de Exame do TNP sejam comuns expressões de veemente desagrado das delegações com a ausência de passos concretos no sentido do desarmamento nuclear, os pronunciamentos dos dirigentes máximos dos países não nucleares em geral não ultrapassam o nível da retórica. É muito provável que reivindicações de ação decisiva em prol do desarmamento estejam constantemente ausentes dos contatos diretos de cúpula entre Chefes de estado de países nucleares e não nucleares, o que mostra a baixa importância relativa desse tema no relacionamento bilateral entre esses estados. Em contraposição, os estados possuidores frequentemente realizam gestões, inclusive no nível mais elevado, e muitas vezes de maneira concertada, para promover a adoção de medidas de não proliferação e de controle das atividades nucleares que são de seu interesse imediato. Enquanto os países não nucleares insatisfeitos com o atual estado dos esforços multilaterais de desarmamento não elevarem, em conjunto, o nível, o tom e a frequência de suas reivindicações, será extremamente difícil conseguir progresso nas instâncias multilaterais.

Se, por um lado, o conjunto de normas consubstanciado nos textos legais internacionais tem assegurado certo disciplinamento e previsibilidade no relacionamento entre os estados no campo do controle e não proliferação de armas (tanto de destruição em massa quanto convencionais), por outro, contribui para a consolidação da divisão do mundo entre *haves* e *have*

nots e perpetuação da hegemonia dos primeiros sobre os segundos. A conceituação de Araújo Castro sobre o congelamento do poder mundial se mostra, assim, perfeitamente atual. Confirmando sua profética visão dos anos 60 sobre os "três D"[18], o desarmamento continua a ser entendido como "um ritmo tolerável da corrida armamentista", inclusive em seu aspecto nuclear.

É impossível, evidentemente, fazer vaticínios. Até o momento, os países centrais têm conseguido manter um mínimo de comedimento em suas atitudes e decisões, evitando a exacerbação de tensões entre si que possam levar à confrontação bélica, o que não impediu que o Boletim de Cientistas Atômicos adiantasse recentemente o "relógio do Juízo Final" (*Doomsday Clock*) de cinco para três minutos antes da meia noite. A evolução tecnológica, cada vez mais acelerada, acena com a possibilidade de bombas atômicas mais leves, mais precisas e miniaturizadas, capazes de reduzir em muito os chamados "danos colaterais" e tornando *menos impensável* seu uso. O aperfeiçoamento de outras formas de combate, como os sistemas de defesa por meio de redes de foguetes de interceptação, os engenhos não tripulados e a possibilidade de guerra cibernética possivelmente alterarão radicalmente em um futuro não muito distante a maneira pela qual atualmente os países tecnologicamente mais avançados encaram a defesa de sua segurança e a eventualidade da eclosão de conflitos armados. Isso certamente acarretará a necessidade de revisão de conceitos e doutrinas militares e poderá ensejar mudanças significativas nos instrumentos internacionais que regulam o relacionamento entre os estados nesse particular.

18 Desarmamento, Desenvolvimento e Descolonização, os três grandes temas com que se defrontava a comunidade internacional naquela década (vide discurso pronunciado em 19 set. 1963, na abertura do debate geral da Assembleia Geral das Nações Unidas pelo então ministro de estado das Relações Exteriores João Augusto de Araújo Castro).